

## La democrazia nei partiti *de iure condito*: il caso portoghese

di Fabio Masci

**Abstract: Democracy in parties *de iure condito*: the Portuguese case** – The Constitution of the Portuguese Republic, which entered into force in 1976, after the fall of an authoritarian regime of the *Estado Novo* regime, expressly introduced provisions relating on the intra-party democracy, to ensure political pluralism. For forty-five years, such provisions have proved to be effective in safeguarding democratic stability. Nevertheless, for the first time since the entry into force of Portuguese Constitution, moreover, the parliament is extremely fragmented, as it is composed of ten different parties. Therefore, the internal democracy of political parties is facing a new challenge, certainly the most difficult so far.

**Keywords:** political parties; intra-party democracy; parliamentary mandate; anti-defection clause; Constitution of the Portuguese Republic.

### 1. La rappresentanza parlamentare portoghese tra divieto di mandato imperativo e clausola di anti-defezione: un *tertium genus* dalle ragioni storiche ben definite

Nell'approcciarsi allo studio della democrazia interna ai partiti politici portoghese<sup>1</sup>, e nel porre in essere una compiuta disamina degli approdi cui è pervenuta la Costituzione del 1976<sup>2</sup>, non può essere elusa l'indissolubilità del sinodo che cinge rappresentanza parlamentare e adesione partitica<sup>3</sup>. Invero,

---

\*Il presente saggio è tratto da una compiuta rielaborazione della relazione tenuta in data 6 luglio 2020 al XIV seminario (“Il metodo democratico nei partiti”) organizzato presso l'atelier “G.G. Floridia: giornate di studi di storia e diritto costituzionale”. Un sentito ringraziamento va al Prof. Orrù e al Prof. Di Plinio, che, con il consueto impegno e la consueta passione, aiutano a mantenere vivo il ricordo di un giurista come Floridia, che tanto ha fatto per la nostra Regione, l'Abruzzo.

<sup>1</sup> In argomento, tra gli studi più recenti, M. Lisi, *Democracia intra-partidária, filiados e elites intermédias: o caso do Partido Socialista português*, in *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisbona, n. 214/2015, 160 ss.; V. Matos, *Os Predadores: Tudo o que os políticos fazem para conquistar o poder*, Lisbona, 2015.

<sup>2</sup> In riferimento alla genesi della Costituzione del 1976, e ponendo in particolar modo l'accento sulle vicende politiche, economiche e sociali che l'hanno preceduta, che vivono tutte, perlomeno in termini di compromesso, nel testo costituzionale anzidetto, si rinvia a B. Gomez Fortes, *La Constitucìon contorsionista de Portugal*, in A. Barreto, B. Gomez Fortes, P. Magalhães (eds.), *Portugal: democracia y sistema político*, Madrid, 47 ss.

<sup>3</sup> Già, R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015, 1104.

pur premettendo che «[i] Deputati esercitano liberamente il proprio mandato»<sup>4</sup> e che «rappresentano tutto il Paese e non le circoscrizioni in cui sono stati eletti»<sup>5</sup>, la vigente Carta costituzionale dispone che gli stessi «[p]erdono il mandato [se] s'iscrivono a un partito diverso da quello per il quale si sono presentati alle elezioni»<sup>6</sup>.

Tuttavia, al fine di comprendere l'effettivo portato delle disposizioni suenunciate, è prioritario rappresentare, all'esito di una preliminare *actio finium regundorum*, che la decadenza dal mandato parlamentare<sup>7</sup> (*rectius*, l'asserito vincolo mandatario di cui all'art. 160, c. 1, lett. c, C.R.P.)<sup>8</sup> fa da *pendant* a un Parlamento monocamerale eletto con una formula proporzionale che riserva la presentazione delle candidature ai soli partiti politici (e non anche ai singoli cittadini)<sup>9</sup>.

La *ratio* delle disposizioni in commento è ineludibilmente storica, dal momento che la Carta costituzionale del 1976, configurandosi come reazione all'*Estado Novo*<sup>10</sup>, non ha mancato di recepire tutte le istanze che la

<sup>4</sup> Art. 155, c. 1, C.R.P.

<sup>5</sup> Art. 152, c. 2, C.R.P.

<sup>6</sup> Art. 160, c. 1, lett. c), C.R.P.

<sup>7</sup> Sul divieto di mandato imperativo, a un'analisi di teoria generale del diritto pubblico, G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, 177 ss.; P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 80 ss.; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo*, Padova, 2000; S. Bartole, *Partiti politici (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, 1995, 705 ss.; C. Rossano, *Partiti politici (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, 1990; C. Pinelli, *Disciplina e controllo sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982; M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1975; L. Elia, *La peculiarità e l'evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici*, in *Sindacati e sistema democratico*, Bologna, 1975; C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in C. Mortati (eds.), *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972.

<sup>8</sup> In tema, riferimento essenziale è R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., 1101. Si rinvengono spunti rilevanti anche in G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, 4; R. Terreo, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 marzo 2018, 7. A una recente comparazione con l'ordinamento italiano, A. Morelli, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il "contratto di governo" non è chiaro*, in *laCostituzione.info*, 17 Maggio 2018.

<sup>9</sup> Vedi, R. Orrù, *Il Portogallo*, in P. Carozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (eds.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 278.

<sup>10</sup> E, ad esempio, la matrice "reazionaria" di siffatta Costituzione non consente di definire con nettezza la forma di governo portoghese, che in dottrina oscilla, senza soluzione di continuità, dal polo del parlamentarismo razionalizzato (così, ad esempio, A. Gonçalves Pereira, *O semi-presidencialismo em Portugal*, Lisbona, 1984) a quello del semipresidenzialismo (per tutti, J. Miranda, R. Meideiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2007), passando attraverso gli intervalli del sistema semiparlamentarismo (così, C. Queiroz, *O sistema político e constitucional português*, Lisbona, 1992, 54 ss.), del parlamentarismo con correttivo presidenziale (vedi, A.

cinquantennale dittatura militare aveva *ad nutum* espunto dall'agenda politica e dal paradigma ordinamentale lusitani<sup>11</sup>. E, senza dubbio, tra dette istanze figuravano quelle di matrice liberale e pluralista<sup>12</sup>, che precipitavano nella comune esigenza di (ri)affermare meccanismi di *checks and balances* atti a garantire l'unità dello Stato.

Orbene, proprio a fronte di quest'esigenza, i Padri costituenti portoghesi hanno espressamente statuito che la volontà popolare – da impiegarsi nella costruzione di una società libera, giusta e solidale<sup>13</sup> – sia convogliata entro l'alveo di un'organizzazione politica democratica e plurale<sup>14</sup>. Nello specifico, hanno prescritto che tale volontà assuma le forme del partito politico, ritenute più idonee ad assicurare il rispetto dei principi di dignità umana, sovranità popolare, indipendenza nazionale, unità dello Stato e democrazia politica<sup>15</sup>. Inoltre, a corollario di siffatta prescrizione, hanno positivizzato il divieto di sottoporre a revisione costituzionale il pluralismo di espressione e di organizzazione politica, la traslitterazione partitica della volontà popolare e il diritto di opposizione democratica<sup>16</sup>. In parallelo, attestando la sovraordinazione del potere civile a quello militare, i Padri Costituenti hanno disposto che le forze armate siano soggette alle decisioni degli organi di sovranità<sup>17</sup>; pertanto, hanno vietato loro di avvalersi delle armi per porre in essere interventi politici non concordati<sup>18</sup>.

In ordine al quadro suesposto, è di tutta evidenza che l'Assemblea costituente, memore dei *vulnus* recati dalla previgente dittatura militare<sup>19</sup>, abbia inteso demandare ai partiti politici – o meglio, alla volontà popolare organizzata in partiti politici – la costituzione di uno Stato di diritto democratico, fondato sulla sovranità popolare, sul pluralismo di espressione e di organizzazione politica, sul rispetto e sulla garanzia di effettività dei diritti e delle libertà fondamentali nonché sulla separazione e sull'interdipendenza dei poteri. Per cui, è perlomeno indubbio che i partiti politici, comunque sussunti entro i paradigmi della legalità costituzionale e

---

Moreira, *O regime: presidencialismo do Primeiro-Ministro*, in M.B. Coelho (eds.), *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisbona, 1987, 31 ss.) e del parlamentarismo misto a presidenzialismo (L. Sá, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisbona, 1994).

<sup>11</sup> C. Blanco de Morais, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (eds.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 125 ss. Inoltre, G. Passarelli, *Il Portogallo trent'anni dopo la Rivoluzione*, in *Il Mulino*, n. 2/2007, 301 ss.

<sup>12</sup> Ampiamente, G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, Milano, 1977, 53 ss.

<sup>13</sup> Art. 1, c. 1, C.R.P.

<sup>14</sup> Art. 2, c. 1, C.R.P.

<sup>15</sup> Art. 10, c. 2, C.R.P.

<sup>16</sup> Art. 288, c. 1, lett. i), C.R.P.

<sup>17</sup> Art. 275, c. 3, C.R.P.

<sup>18</sup> Art. 275, c. 4, C.R.P.

<sup>19</sup> L. Marilotti, *Il Portogallo. Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (eds.), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 91-92.

democratica, assurgano a garanti – ma anche a *dominus* – della democrazia lusitana.

D'altronde, la torsione partitocratica della Repubblica portoghese è intuibile sin dal Preambolo alla Costituzione del 1976<sup>20</sup>, che, nel descrivere un immaginario passaggio di consegne tra forze armate e partiti politici<sup>21</sup>, e dunque nel tratteggiare un *continuum* tra Rivoluzione dei Garofani e Assemblea costituente, celebra la transizione dalla dimensione militare della Rivoluzione a quella civile della Costituzione. Difatti, il Preambolo annuncia che le forze armate hanno rovesciato il regime fascista a coronamento di una lunga resistenza del popolo portoghese e in ossequio ai sentimenti più profondi di quest'ultimo<sup>22</sup>. Tuttavia, nell'immediato prosieguo, chiarisce che la liberazione dalla dittatura, pur avendo restituito ai cittadini lusitani i diritti e le libertà negati durante il regime, non è che il prodromo di una svolta epocale<sup>23</sup>. Invero, come precisato in conclusione, i legittimi rappresentanti del popolo, esercitando i diritti e le libertà restituiti, si sono riuniti per elaborare una Costituzione che rifletta le reali aspirazioni del Paese<sup>24</sup>. Da ciò si desume indubitabilmente che i legittimi rappresentanti del popolo non siano le forze armate, che pur nascevano come «*garante e motor do processo revolucionário*»<sup>25</sup>, ma i partiti politici, che «*que estejam empenhados [...] na consolidação e alargamento das conquistas democráticas já alcançadas*»<sup>26</sup>. Del resto, a riprova di quanto sopra, soggiunge la stessa Carta costituzionale, in ordine alla quale «*[i] partiti politici concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica*»<sup>27</sup>.

È in tale contesto, quindi, che deve essere letto l'art. 160, c. 1, lett. c), della Costituzione. Un contesto in cui parcellizzazioni e migrazioni partitiche, avendo innescato golpe e dittature militari, necessitano *a priori* di calmierazione. Anche se – è bene intendersi – la disposizione in commento non introduce un vincolo di mandato<sup>28</sup>, ma una circostanziata limitazione dello stesso<sup>29</sup>. Invero, la Carta costituzionale del 1976, nell'optare per un

<sup>20</sup> Vedi, M.L. Amaral, *A forma de República*, Coimbra, 2004.

<sup>21</sup> Cfr., cfr. A. Barreto, *Assembleia da República: uma Instituição Subalternizada*, in Risco, n. 13/1990, 102.

<sup>22</sup> Preambolo, par. 1, C.R.P.

<sup>23</sup> Preambolo, par. 2, C.R.P.

<sup>24</sup> Preambolo, par. 4, C.R.P.

<sup>25</sup> Piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Assemblea dell'MFA*, 11 aprile 1975, par. 3.6.

<sup>26</sup> Piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Introduzione*, 11 aprile 1975, par. 4.

<sup>27</sup> Art. 10, c. 2, C.R.P.

<sup>28</sup> Così, A sostegno di questa tesi: J.J., Gomes Contilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., Coimbra, 2003, 113-114; A.M. Ferreira Pina, *De Rousseau ao Imaginário da Revolução de 1820*, Lisbona, 1988, 90 ss.

<sup>29</sup> R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, cit., 1101; G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., 4; A. Lanzafame, *Sui*

sistema proporzionale a liste bloccate<sup>30</sup> e a circoscrizione nazionale unica<sup>31</sup>, demanda la presentazione delle candidature ai soli partiti politici, i quali, stabilendo l'ordine dei candidati all'interno delle liste, condizionano di fatto le elezioni parlamentari<sup>32</sup>. E allora, essendo costituzionalmente escluse candidature presentate *uti singuli* dai cittadini<sup>33</sup>, non è revocabile in dubbio che i partiti politici detengano un monopolio tutt'altro che implicito nella definizione del *parterre* parlamentare – *a fortiori* se, come visto, l'ordinamento lusitano rifugge il voto di preferenza appannaggio di quello di lista (plurinominale e bloccata), sostanzialmente vietando qualsiasi formula maggioritaria<sup>34</sup>. Nondimeno, atteso che il deputato esercita liberamente il proprio mandato e che, in ragione dello stesso, non rappresenta la circoscrizione in cui viene eletto, ma il Paese complessivamente inteso, l'art. 160, c. 1, lett. c) «non sancisce nulla che, in qualche modo, vincoli gli eletti a istruzioni o a comandi preventivi – provengano essi dagli elettori o dai partiti. [...] Ciò significa, com'è chiaro, che un deputato indipendente che non si sia mai iscritto al partito che l'ha incluso nella propria lista elettorale, e che eventualmente lasci il gruppo di questo partito, o un deputato che si allontana o che è espulso dal partito che lo ha fatto eleggere non perde il proprio mandato, a meno che si iscriva a un altro partito. In altre parole, la Costituzione non esige la fedeltà del parlamentare al partito, ma intende impedire che un parlamentare espulso o in disaccordo con il proprio partito di appartenenza o di riferimento elettorale entri formalmente in un altro partito»<sup>35</sup>. In altre parole, se è vero che la democrazia portoghese ruota attorno ai partiti politici, è altresì vero che la titolarità del mandato parlamentare permane in capo al singolo deputato<sup>36</sup>.

Del resto, la stessa dottrina lusitana è pressoché unanime nel ritenere che la disposizione in commento non costituzionalizzi il mandato

---

*livelli essenziali di democrazia nei partiti*, n. 1/2017, 1 ss.; A. Catelani, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in *Nomos*, n. 3/2015, 22. In prospettiva più ampia, non circoscritta al solo ordinamento portoghese ed essenzialmente in termini di teoria generale, F. Lanchester, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, 114 ss.; N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 107 ss.

<sup>30</sup> Quanto alle criticità di detto sistema, C. Leston Bandeira, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, n. 6/2009, 697.

<sup>31</sup> *Ivi*, 698.

<sup>32</sup> In argomento, P. Magalães, *Elections, Parties and Policy-making institutions in Democratic Portugal*, in A.C. Pinto, *Contemporary Portugal*, New York, 2011, 225 ss.

<sup>33</sup> Cfr., M.A. Pires De Almeida, *Party politics in Portugal: municipalities and central government*, in *Workshop n. 6: Comparative Perspectives on Local Party Politics*, Helsinki, 7-12 maggio 2007, 15-16.

<sup>34</sup> R. Orrù, *Il Portogallo*, cit., 278.

<sup>35</sup> G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., 6-7.

<sup>36</sup> Cfr., R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo, contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005, 77.

imperativo<sup>37</sup>, ma si limiti a introdurre un’*anti-defection clause*, ovvero una previsione normativa preposta a sanzionare il trasformismo parlamentare – peraltro agevolmente aggirabile, ben potendo evitare, il deputato “fuoriuscito”, l’iscrizione ad altro partito<sup>38</sup>. In sintesi, nel prescrivere la decadenza del parlamentare che s’iscrive a un partito diverso da quello per il quale si è presentato alle elezioni, la Carta costituzionale del 1976 intende «garantire la fedeltà al partito da parte dell’eletto e legare l’esercizio della funzione di rappresentante di tutta la collettività alle vicende che riguardano il rapporto di questi con un soggetto che, pur se determinante per la sua elezione, comunque non è titolare del seggio. In effetti, il fine del legislatore sembrerebbe essere quello di punire non l’abbandono in sé del proprio partito, quanto piuttosto il tradimento del mandato elettorale da parte del deputato che, eletto in virtù di un voto attribuito dai cittadini alla lista del partito cui egli è iscritto e che lo ha candidato, si iscrive ad un altro partito: infatti se il deputato lascia il proprio partito/gruppo ma non si iscrive ad un altro, non perde il proprio mandato, ma acquisisce lo status di “non iscritto”, ragion per cui il disincentivo non è tanto ad abbandonare il proprio partito/gruppo, quanto a cambiarlo, perché nel primo caso si conserva il seggio e quindi di fatto si continua a godere delle medesime prerogative dell’iscritto, con alcune parziali, minime eccezioni, mentre nel secondo caso si decade dal mandato»<sup>39</sup>. A ben vedere, la previsione è funzionale, per un verso, al consolidamento del risultato elettorale (e quindi della stabilità governativa), per altro verso, alla sanzione delle condotte trasformistiche, per altro verso ancora, al controllo del partito sui propri eletti<sup>40</sup>.

A corollario delle considerazioni anzidette, e vagliandone il riscontro empirico, giova annotare che «[t]ra i casi di deputati che hanno abbandonato il proprio partito vanno citati almeno José Magalhães e Zita Seabra, entrambi del Partito Comunista Portoghese ed entrambi usciti dal proprio gruppo parlamentare tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta, in polemica con la linea ufficiale del partito, e la deputata Luísa Mesquita (anch’essa espulsa dal PCP a seguito di provvedimento disciplinare, nel 2007). Un dibattito su una possibile interpretazione estensiva dell’art. 160 (conclusosi però con la mera constatazione di una

<sup>37</sup> In tal senso, J. Miranda, *Sobre a suspensão do mandato dos Deputados*, in *Constituição e Cidadania 2003-2015*, Coimbra, 2016; J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1991, 743.

<sup>38</sup> Così, A. Morelli, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, cit.

<sup>39</sup> R. Terreo, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, 7.

<sup>40</sup> In tal senso, M. Costa Lobo, *The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation*, in *Party Politics*, n. 5/2001, 643 ss.; C. Leston Bendeira, *From Legislation to Legitimation – the Role of the Portuguese Parliament*, Londra, 2004. Vedi anche, G. Profeta, *Il Portogallo. Tra libertà e imperatività di mandato nella Costituzione portoghese*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (eds), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 103.

lacuna legislativa) si è avuto intorno al caso del deputato europeo António Marinho e Pinto che ha abbandonato il partito che lo aveva candidato (*MPT-Partido da Terra*) per fondare un nuovo partito (*Partido Democrático Republicano*). Un ultimo caso con una certa risonanza si è avuto nella legislatura in corso, con l'uscita del gruppo socialista del deputato Domingos Pereira. Si tratta, come si vede, di casi puntuali, la cui risonanza è in gran parte dovuta proprio alla loro relativa eccezionalità. Nessuno di questi deputati ha comunque visto il proprio mandato revocato, essendo tutti rimasti in parlamento come indipendenti»<sup>41</sup>.

Orbene, a un orizzonte più ampio, e oltre l'“immediatezza” di certe disposizioni, non può eludersi – trasponendo all'uopo linguaggi e concetti della miglior dottrina<sup>42</sup> – che la rappresentanza parlamentare portoghese, lungi dall'esser sussunta entro un paradigma *tout court* diadico (elettori → eletto), sia piuttosto declinabile nelle forme mediate della relazione triadica (elettori → partito → eletto), in ordine alla quale, i meccanismi proporzionali di elezione, e su tutti quello di lista, tendono a legittimare un sistema in cui la rappresentanza «di tutto il Paese» è anzitutto è anche ed è in concreto rappresentanza del partito politico<sup>43</sup>. Tali riflessioni, sommariamente rese, riportano alla mente autorevoli discussioni sorte in seno all'Assemblea costituente italiana, che ebbe a pronunciarsi con dovizia in merito all'atteggiarsi dei rapporti tra rappresentanza parlamentare e adesione partitica. A riguardo, ma ancora per sommi capi, è d'obbligo richiamare, perlomeno letteralmente, le speculazioni di Calamandrei, che, tra le tante cose, ebbe a sottolineare come «[...] una democrazia non [potesse] esser tale se non [fossero stati] democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici»<sup>44</sup>. Da altra prospettiva, ma anch'esso a rimarcare il segmento osmotico entro cui defluiscono elettori, partiti ed eletti, Mortati rappresentò quanto segue: «[è] partiti, infatti, che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà; è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare, quindi, che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica. Sorgono tuttavia dei dubbi [...], che consistono nella preoccupazione che mediante la richiesta di un'organizzazione interna

<sup>41</sup> G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., 7 (nota n. 32).

<sup>42</sup> F. Lanchester, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, cit., 115.

<sup>43</sup> Vedi, C. Leston Bandeira, *Dissent in a party-based Parliament. The Portuguese case*, in *Party Politics*, cit., n. 697-698. Anche se, di recente, anche attraverso i *social network*, i singoli deputati stanno iniziando ad acquisire una riconoscibilità anche a prescindere dal partito, e C. Pequito Teixeira, *O Povo Semi-Soberano – partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal*, Almedina, 2009

<sup>44</sup> P. Calamandrei, *Lavori dell'Assemblea costituente. Seduta del 4 marzo 1947*, in F. Calzaretto (eds.), in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

democratica si possa limitare la libertà di formazione dei partiti, a cagione dei necessari accertamenti che essa esige. Io penso che questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze»<sup>45</sup>.

Non potendo indugiare, per ragioni di brevità dello scritto, sulle plausibili incidenze che l'esperienza costituente italiana ha esercitato su quella portoghese<sup>46</sup>, ci si limita a rilevare che la coesistenza (*rectius*, la contestuale costituzionalizzazione) del libero mandato e della clausola di anti-defezione è indice della capillare attenzione che i Padri costituenti lusitani – *in primis* per ragioni storiche – hanno dedicato ai partiti politici e all'opportunità che gli stessi si levassero ad argine avverso le (ontologiche) tendenze autoritarie<sup>47</sup>. D'altronde, sullo stesso solco dell'art. 160, c. 1, lett. c), s'innestano le prescrizioni costituzionali relative alla vita interna dei partiti politici, che i Padri Costituenti hanno pensato allo specifico intento di prevenire forze, personalità e prassi antidemocratiche. È per tale motivo, infatti, che la Carta costituzionale del 1976 si è dotata di più articoli che disciplinassero lo "scheletro" dei partiti politici, e dunque la loro organizzazione interna, le modalità di selezione delle candidature, la definizione degli indirizzi politici e la tutela del dissenso *intra moenia*.

## **2. Le premesse storico-ideologiche sottese all'indeffettibilità costituzionale della democrazia intrapartitica: dall'*Estado multipartidista* di epoca liberale all'attuale *Estado de partidos*, il tutto attraverso l'*Estado sem partidos* di Salazar**

Del perché i partiti politici siano assurti a garanti della democrazia parlamentare portoghese non può che rinvenirsi risposta nella storia costituzionale del Paese<sup>48</sup>. Storia costituzionale che, allo stesso modo, custodisce le ragioni della gerarchia tra il partito e i propri iscritti. Per

<sup>45</sup> C. Mortati, *Lavori dell'Assemblea costituente. Seduta del 22 maggio 1947*, in F. Calzaretto (eds.), in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

<sup>46</sup> Cfr., M.M. Tavares Ribeiro, *La Costituzione portoghese e il modello italiano*, in A. Landuyt (eds.), *L'Assemblea costituente italiana nell'opinione pubblica europea- Atti del convegno organizzato a Perugia il 29 novembre 1997 dall'Istituto socialista di studi storici*, Firenze, 1999, 72 ss.

<sup>47</sup> Sul compromesso tra libertà di mandato e stato dei partiti, vedi anche, in un'attenta rilettura del Triepel, F. Bilancia, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2015.

<sup>48</sup> Cfr., R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, 451 ss. Vedi anche, A. Ciammariconi, *L'evoluzione costituzionale portoghese tra continuità e rottura*, in L. Pegoraro (eds.), *I trent'anni della Costituzione portoghese. Originalità, ricezioni, circolazione del modello*, Bologna, 2006.



comprendere la Costituzione del 1976, quindi, non è sufficiente fermarsi alla lettera delle disposizioni. Viceversa, è necessario ripercorrere le tappe del tortuoso cammino che dall'epoca liberale è giunto sino ai giorni nostri. A riguardo, tra l'altro, è mirabile la sintesi della più illuminata dottrina lusitana: «[1]a storia costituzionale portoghese, così come quella della maggior parte dei Paesi latini, è fatta di rotture. Ogni Costituzione nasce in contrasto con la precedente, subisce modifiche non sempre in armonia con le forme che essa stessa prescrive e ha fine con nuove rotture o rivoluzioni. La Costituzione del 1822 è conseguenza della rivoluzione del 1820, quella del 1838 della rivoluzione del 1836, quella del 1911 della rivoluzione del 1910, quella del 1933 della rivoluzione del 1926 e quella del 1976 della rivoluzione del 1974; allo stesso modo, l'Atto aggiuntivo del 1852 è conseguenza della rivoluzione del 1851 e le modifiche del 1918 della rivoluzione del 1917. L'unica eccezione è la Carta costituzionale [del 1926], sebbene anche questa Costituzione si collochi nel solco della rivoluzione del 1820» (la traduzione è di chi scrive)<sup>49</sup>.

Come evidente, cinque delle sei Costituzioni lusitane hanno tratto immediata origine da rivoluzioni che, in nome del popolo, hanno rovesciato governi e regimi ritenuti inadatti ad affrontare le sfide politico-istituzionali cui era di volta in volta chiamato il Paese. Le Carte costituzionali, dunque, sono state il biglietto da visita di ogni nuova esperienza politica, il segno più tangibile del passaggio da un ordine vecchio a un ordine nuovo. Mutuando autorevoli considerazioni, è indubbio che le «le sei Costituzioni portoghesi – decretate nel 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 e 1976 – [siano state] il prodotto di contingenze storiche e il riflesso di variabili politiche, economiche, sociali e culturali. Frutto dei nostri tormenti degli ultimi due secoli, esse ne [hanno tradotto] i problemi e le contraddizioni e si [sono presentate] come veicoli di certe idee, di tentativi di riorganizzare la vita collettiva, di progetti più o meno tarati sulle necessità della realtà nazionale, di organismi più o meno efficaci e duraturi»<sup>50</sup>. Orbene, a fronte di quest'incessante processo di “rivoluzione-Constituzione”, i principi e le istituzioni a mano a mano sviluppatasi non avevano tendenzialmente modo di sedimentare; al contrario, quell’“Assemblea costituente permanente” che era divenuto il Portogallo si era mostrata incline a disfarsi dei semi impiantati da ciascun testo costituzionale “morente”, ai quali, pertanto, non era concesso il tempo dovuto per germogliare.

Tuttavia, dinanzi a una storia costituzionale di «*rupturas*» – o meglio, dinanzi a una storia costituzionale che è essa stessa interruzione, strappo e rottura – esiste almeno un elemento di continuità, il partito politico, che costituisce il prisma attraverso cui rifrangere il caotico affastellarsi di rivoluzioni e Costituzioni e scomporre nitidamente il testo costituzionale del

<sup>49</sup> J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional. Tomo I. O Estado e os Sistemas Constitucionais*, VIII ed., Coimbra, 2009, 233.

<sup>50</sup> *Ivi*, 232-233.

1976 (e con esso la genesi del sistema elettorale proporzionale, delle circoscrizioni plurinominali, delle liste bloccate, del monopolio partitico nella presentazione delle liste, del libero mandato parlamentare, dell'*anti-defection clause* e del metodo democratico interno).

Proprio i partiti politici, infatti, avevano concorso allo sviluppo del costituzionalismo autoritario e corporativo protrattosi dal 1926 al 1974. Quest'ultimo, infatti, trasse linfa vitale dal multipartitismo esasperato che aveva segnato l'epoca liberale<sup>51</sup>, e in particolare dalla flessibilità (*rectius*, debolezza) della Costituzione del 1911<sup>52</sup>. In altre parole, l'eccessiva frammentazione parlamentare e la debolezza delle organizzazioni partitiche avevano prestato il fianco all'instaurazione di una dittatura militare cinquantennale, inaugurata nel 1926 dal colpo di Stato del Generale Alfonso Costa e consolidatasi nel 1932 con la nomina di Antonio Oliveira Salazar a Presidente del Consiglio<sup>53</sup>. Come prevedibile, a fronte di un regime autoritario, dichiaratamente ispirato al fascismo italiano e di matrice oltremodo personalistica, il *Lebensraum* dei partiti si ridusse sensibilmente: invero, fatta eccezione per l'*União Nacional*, che comunque mai assurse al rango di partito vero e proprio<sup>54</sup>, fu negata qualsiasi forma di pluralismo associativo. Tale impostazione rimase sostanzialmente inalterata sino alla seconda metà degli anni Sessanta, allorquando ricomparvero, per mano dell'alta borghesia, le mai sopite istanze liberali, trainate dal crescente sviluppo industriale<sup>55</sup>. Contestualmente, in seno all'esercito, si diffusero a macchia d'olio idee di stampo socialista, che contribuirono ad acuire il dissenso nei confronti del regime<sup>56</sup>.

Ebbene, pur se disorganiche, le richiamate sollecitazioni liberali e socialiste costituirono i prodromi di una nuova stagione politica, che prese definitivamente piede alla morte di Salazar. Il 25 aprile 1974, invero, il *Movimento das Forças Armadas* (MFA), un'organizzazione di ufficiali subalterni delle Forze Armate Portoghesi, in clandestina opposizione al

<sup>51</sup> G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., 3.

<sup>52</sup> Funditus, L. Marilotti, *Il Portogallo. Ragioni storiche dell'esigenza, per i partiti portoghesi, di creare la sanzione ex art. 160 della Costituzione*, cit. 79 ss. Cfr. anche, J.M. Magone, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londra, 1997, 18.

<sup>53</sup> G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., 3.

<sup>54</sup> «L'Unione Nazionale – che non è dunque un partito e che, se lo fosse, non potrebbe senza violenza essere l'unico – deve avere l'aspirazione di accogliere nel suo grembo il maggior numero possibile di cittadini e perfino di collettività che ne possano far parte», A. Salazar, *Il Portogallo di oggi negli scritti e nei discorsi di Oliveira Salazar*, Firenze, 1939, 180.

<sup>55</sup> Sul punto, G. De Vergottini, *Le origini della seconda Repubblica portoghese-1974-1976*, cit., 3.

<sup>56</sup> In argomento, G. Profeta, *Il Portogallo. Tra libertà e imperatività di mandato nella Costituzione portoghese*, cit., 94, che rinvia espressamente a M. Del Pero, *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*, in *Contemporanea*, n. 4/2005, 637; G. Franchetti Pardo, *Il Portogallo da Salazar alla democrazia (1968-1974)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 4/2015, 538 ss.; e F. Lorenzoni, *Le prime fasi del processo rivoluzionario portoghese*, in *Quaderni Piacentini*, nn. 53-54/1974, 97 ss.

regime dittatoriale e contraria all'annosa guerra che quest'ultimo sosteneva contro i movimenti separatisti dell'Angola, del Mozambico e della Guinea-Bissau, diede inizio alla *Revolução dos Cravos* (Rivoluzione dei Garofani)<sup>57</sup>. L'azione dei ribelli fu repentina e costrinse alla resa immediata Marcelo Caetano, successore di Salazar. Nel giro di poche ore, il Generale António de Spínola approvò la legge n. 1/1974, che dispose la destituzione del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio (costretti all'esilio), lo scioglimento del Parlamento e del Consiglio di Stato nonché il trasferimento dei poteri in capo alla Giunta di Salvezza Nazionale, composta da soli membri dell'MFA. Contestualmente, approvò i decreti-legge nn. 170/74, 171/74 e 172/74, che statuirono la destituzione dei Governatori delle Province, la dissoluzione del partito unico e lo scioglimento di tutte le associazioni legate al regime.

Il 15 maggio 1974 lo stesso de Spínola fu eletto Presidente della Repubblica, tuttavia, a causa degli insanabili contrasti con Vasco Gonçalves, Presidente del Consiglio di dichiarata militanza comunista, fu costretto a dimettersi. Gli succedette Francisco de Costa Gomes, che, supportando l'azione di governo del Presidente del Consiglio, legittimò la torsione a sinistra dell'MFA. A quel punto, stante l'inconciliabilità delle plurime visioni interne, il Movimento fu fiaccato laceranti divisioni intestine e l'11 marzo 1975, in collaborazione con le forze moderate del Paese, de Spínola tentò un colpo di Stato. L'attacco, però, fu prontamente sventato dal *Comando Operacional do Continente* (COPCON), un corpo militare guidato dal Generale Otelo Saraiva de Carvalho, esponente della sinistra oltranzista dell'MFA.

A quel punto, dinanzi al consolidarsi dell'*impasse* politico-istituzionale, i partiti politici optarono per una strategia di allentamento della tensione. E così, l'11 aprile 1975, a circa un mese dall'emanazione della legge n. 5/75, recante la definitiva istituzionalizzazione dell'MFA (o meglio, la costituzione del Consiglio della Rivoluzione e dell'Assemblea dell'MFA nonché la contestuale estinzione della Giunta di Salvezza Nazionale), i rappresentanti del *Partido Socialista*, del *Partido Comunista Português*, del *Partido Social Democrata*, del *Centro Democrático Social*, del *Movimento Democrático Português* e del *Frente Socialista Popular*, firmarono un accordo con l'MFA, proponendosi di addivenire al completamento del processo rivoluzionario attraverso l'attribuzione dei poteri provvisori al Consiglio della Rivoluzione e la contestuale convocazione di un'Assemblea costituente.

Ciò posto, il 25 aprile 1975, a un anno esatto dalla Rivoluzione dei Garofani, fu liberamente e democraticamente eletta l'Assemblea Costituente, all'interno della quale il *Partido Socialista* (PS) ottenne 116 seggi, il *Partido Social Democrata* (PSD) 80, il *Partido Comunista Português* (PCP) 30 e il *Centro Democrático Social* (CDS) 16.

---

<sup>57</sup> Il nome deriva dal celebre gesto del fioraia Celeste Caeiro, che regalò garofani alle forze armate che avanzavano. I soldati, ricevuti i fiori, li infilarono nelle canne dei fucili, 'sì da farli divenire simboli della rivoluzione.

Benché l'elezione dell'Assemblea costituente e l'inizio dei lavori preparatori sembravano aver ricondotto il processo rivoluzionario entro i binari della legalità, il 25 novembre 1975, i COPCON del Generale Otelo Saraiva de Carvalho, ovvero l'ala più a sinistra dell'MFA, tentarono un colpo di Stato – certi, tra le altre cose, dell'appoggio del PCP. Nondimeno, la disorganicità dell'azione tentata, il mancato sostegno del PCP e la decisa opposizione del Gruppo dei Nove (l'ala più moderata dell'MFA, guidata dal futuro Presidente della Repubblica António Ramalho Eanes) decretarono il fallimento del golpe. Da quel momento, i partiti politici ebbero buon gioco nel completamento del processo rivoluzionario e il 2 aprile 1976 approvarono la tanto attesa Costituzione, che diede vita a una forma di governo presidenziale-parlamentare in cui Presidente della Repubblica e Parlamento, bilanciandosi, avrebbero dovuto scongiurare sia sopraffazioni reciproche che l'affermazione di movimenti antisistema (soprattutto militari). A una descrizione per punti agile, ne è scaturita una democrazia pluripartitica, saldamente in mano ai partiti di centro (PS e PSD), incline al compromesso parlamentare e tendente a escludere il PCP dalle scene di governo<sup>58</sup> (anche se, di recente, si è registrata un'evidente apertura nei confronti delle formazioni partitiche della sinistra radicale).

Orbene, alla luce di quanto sopra, è indiscutibile che i partiti politici, già “complici” del colpo di Stato ordito dal Generale Alfonso Costa, siano stati anche leva ideologica della Rivoluzione dei Garofani, *trait d'union* tra le diverse anime dell'MFA durante il regime transitorio che aveva preceduto l'entrata in vigore della Costituzione nonché protagonisti indiscussi dell'Assemblea Costituente.

Dall'*Estado multipartidista* di epoca liberale all'attuale *Estado de partidos*, il tutto attraverso le forche caudine dell'*Estado sem partidos* di Salazar: la storia costituzionale lusitana è la storia dei partiti politici, i quali, “sopravvivendo” alla monarchia costituzionale, alla dittatura militare e all'interregno delle forze militari ribelli, hanno costituito (e costituiscono tuttora) la vera costante (il fine?) dell'esperienza repubblicana portoghese.

Di siffatti rilievi è cifra la stessa Costituzione del 1976, che, prima di essere un compromesso *tra* i partiti, è un compromesso *dei* partiti. Invero, come spiegato addietro, l'Assemblea costituente era stata preceduta da un accordo costituzionale – la *Plataforma de Acordo Constitucional*, nota anche come “*Pacto MFA-Partidos*” – che disciplinava la transizione verso la dimensione civile (*rectius*, non militare) del processo rivoluzionario<sup>59</sup>. Pur essendo preposto alla «*continuação da revolução política, económica e social, iniciada em 25 de Abril de 1974*»<sup>60</sup>, detto accordo specificava che il processo rivoluzionario sarebbe dovuto addivenire a completamento nelle sole forme

<sup>58</sup> R. Orrù, *Il Portogallo*, cit., 278.

<sup>59</sup> Cfr., M. Costa Lobo, A. Costa Pinto, P.C. Magalães, *Portuguese Democracy. An Overview*, in N. Brack, J.M. De Waele, J.B. Pilet (eds.), *Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques*, Parigi, 2015, 2 ss.

<sup>60</sup> Piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Introduzione*, 11 aprile 1975, par. 1.

«do pluralismo político»<sup>61</sup>. Tra l'altro, se l'11 aprile 1975, data di definizione dell'accordo, l'MFA era rappresentato come «*motor do processo revolucionário, conducente à construção de uma verdadeira democracia política, económica e social*»<sup>62</sup>, il 26 febbraio 1976, ovvero in sede di revisione della piattaforma, lo stesso MFA era stato descritto come “mero” «*garante do cumprimento da Constituição*»<sup>63</sup>, e ciò a riprova dell'avvenuta “demilitarizzazione” del processo costituente lusitano<sup>64</sup>.

Per cui, se *a posteriori* è sintesi della pluralità di visioni interne ai partiti politici, la Costituzione del 1976 è *a priori* un patto tra potere civile e autorità militari – o meglio il patto che sancisce la sovraordinazione dei partiti politici all'MFA<sup>65</sup>. D'altronde, nel sancire che «[i]l Movimento delle Forze Armate, coronando la lunga resistenza del popolo portoghese e interpretando i suoi sentimenti profondi, ha rovesciato il regime fascista»<sup>66</sup> e che «[l]a liberazione del Portogallo dalla dittatura, dall'oppressione e dal colonialismo ha rappresentato una trasformazione rivoluzionaria e l'inizio di una svolta storica della società portoghese»<sup>67</sup>, il preambolo al testo costituzionale chiarisce che «[l]a Rivoluzione ha restituito ai Portoghesi i diritti e le libertà fondamentali»<sup>68</sup> e che, «[n]ell'esercizio di questi diritti e queste libertà, i legittimi rappresentanti del popolo si sono riuniti per elaborare una Costituzione che corrisponde alle aspirazioni del Paese»<sup>69</sup>. E, come specificato dalla stessa Costituzione, i «legittimi rappresentanti del popolo» non sono i membri dell'MFA, ma i partiti politici, che «concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica»<sup>70</sup>.

### 3. Il paradigma intrapartitico tra Costituzione e legge organica

Quelle compendiate nel precedente paragrafo sono le premesse storico-ideologiche di un ordinamento in cui i partiti sono stati ritenuti le sole forze politiche in grado di garantire l'unità dello Stato. Ed è a fronte di queste

<sup>61</sup> Piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Obiettivi della piattaforma*, 11 aprile 1975, par. 1.

<sup>62</sup> Piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Assemblea dell'MFA*, 11 aprile 1975, par. 3.6.

<sup>63</sup> Seconda piattaforma costituzionale “Partiti-MFA”, *Consiglio della Rivoluzione*, 26 febbraio 1976, par. 3.7.

<sup>64</sup> In tal senso, L. Antunes, *A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*, in *Análise Social*, n. 100/1988, 77 ss.

<sup>65</sup> Vedi, C. Leston Bandeira, T. Tibúrcio, *Developing Links Despite the Parties – Parliament and Citizens in Portugal*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 18/2012, 387-388.

<sup>66</sup> Preambolo, par. 1, C.R.P.

<sup>67</sup> Preambolo, par. 2, C.R.P.

<sup>68</sup> Preambolo, par. 3, C.R.P.

<sup>69</sup> Preambolo, par. 3, C.R.P.

<sup>70</sup> Art. 10, c. 2, C.R.P.

premesse, dunque, che devono essere letti e interpretati gli oltre 40 articoli che i Padri costituenti hanno inteso destinare alla loro disciplina<sup>71</sup>. E allora, dal momento che i partiti politici assumono «uno *status* preminente in termini di intervento politico e di mobilitazione sociale, [e detenendo essi] il monopolio della rappresentanza parlamentare nel quadro del sistema politico-elettorale»<sup>72</sup>, è d'obbligo porre l'accento «[sulla] qualità della loro democrazia interna, [sui] loro meccanismi di promozione e di carriera, [sugli] effetti perversi della corruzione e [su] tutte le manifestazioni oligarchiche del loro funzionamento»<sup>73</sup>. Difatti, sarebbe perlomeno irragionevole non ricondurre ai principi di democrazia quelli che sono «soggetti fondamentali della dinamica democratica»<sup>74</sup>. D'altronde, è la stessa Costituzione a prescrivere che «[i]l popolo esercit[ri] il potere politico attraverso un suffragio universale, eguale, diretto, segreto e periodico»<sup>75</sup> e che «[i] partiti politici concorr[ra]no all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica»<sup>76</sup>.

In altre parole, se è vero che la volontà popolare si esprime attraverso i partiti politici, è altresì vero che l'espressione di quella volontà non può essere circoscritta alla competizione elettorale e alla rappresentanza parlamentare, ma deve necessariamente estendersi al paradigma intrapartitico, che costituisce «un problema vertebrale del funzionamento dello stato di diritto democratico»<sup>77</sup>. Invero, l'organizzazione interna degli iscritti, al pari dell'agone elettorale e della dialettica parlamentare, è una delle variabili che concorre a delineare il cosiddetto “Stato di partiti”<sup>78</sup>. Ne consegue, pertanto, che una “*democracia de partidos*” possa definirsi tale solo se integrata da “*democraticidade nos partidos*”, ovvero da partecipazione, dibattito e concorrenza intrapartitici<sup>79</sup>.

Ad ogni modo, sebbene l'organizzazione interna degli iscritti contribuisca al perseguimento di finalità indubbiamente pubblicistiche, non può eludersi che i partiti politici rechino un ineludibile portato di autonomia

<sup>71</sup> Sulla necessità e/o sull'opportunità costituzionale delle democrazia interna ai partiti politici, M.B. Urbano, *Representação Política e Parlamento*, Coimbra, 2009; L.F. Colaço Antunes, *Os custos democráticos do mandato imperativo de partido*, in *Vértice*, 1988, p. 37 ss.

<sup>72</sup> J. Araújo Alves, *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português*, in *Julgar Online*, maggio 2017, 5.

<sup>73</sup> J. Pacheco Pereira, *O Paradoxo do ornitorrinco: textos vários sobre o PSD*, Lisboa, 161-162.

<sup>74</sup> J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional. Tomo VII. Estrutura Constitucional da Democracia*, I ed., Coimbra, 2007, 24.

<sup>75</sup> Art. 10, c. 1, C.R.P.

<sup>76</sup> Art. 10, c. 2, C.R.P.

<sup>77</sup> B. Valdés, *Democracia “de” partidos y democracia “en” los partidos*, in J.J. González Encinar (eds.), *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, 43 ss.

<sup>78</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, VII ed., 2010, 318.

<sup>79</sup> Cfr., J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada – Volume I – Artigos 1.º a 107.º*, IV ed., Coimbra, 2007, 686.

privata. Difatti, ancor prima che indici di “qualità democratica” della forma di stato portoghese, essi sono associazioni di cittadini che, «*livremente e sem dependência de qualquer autorização, [...] prosseguem [...] os seus fins sem interferência das autoridades públicas*»<sup>80</sup>. Detto altrimenti, benché la democrazia intrapartitica sia *condito sine qua non* per l’istituzione di una democrazia di partiti, a questi ultimi non è negata la libertà di organizzazione garantita alle associazioni private, con l’inevitabile conseguenza che il principio di democraticità interna, per quanto indefettibile, non possa in alcun modo risolversi in un’indebita compressione della libertà associativa del singolo. Invero, nonostante concorrano alla determinazione della volontà popolare, e dunque esercitino funzioni eminentemente pubblicistiche, «*os partidos políticos são, na sua raiz, expressão do exercício da liberdade de associação*»<sup>81</sup>. Se ne deduce, pertanto, che l’autonomia privata costituisca un limite intrinseco alla democraticità interna al partito<sup>82</sup>, e dunque al controllo dello Stato sul partito stesso<sup>83</sup>.

In ordine a quanto rappresentato, è perlomeno evidente che una democrazia di partiti come quella portoghese postuli il bilanciamento di tre valori egualmente rilevanti: la libertà di associazione privata, il diritto di partecipare alla vita politica e il diritto di concorrere con metodo democratico, alla formazione della volontà popolare e all’organizzazione del potere politico<sup>84</sup>. Invero, a tal espresso riguardo, la Costituzione del 1976<sup>85</sup> statuisce che la volontà popolare è espressa e organizzata attraverso i partiti politici<sup>86</sup>. In parallelo, la stessa Carta costituzionale specifica che la costituzione di partiti politici, così come l’iscrizione ad essi, è manifestazione della libertà di associazione<sup>87</sup>. Ne discende, pertanto, che i cittadini sono liberi di associarsi in partiti politici per concorrere a formare la volontà popolare. Tuttavia, a differenza delle altre associazioni, e in ragione delle finalità perseguite, i partiti politici sono sussunti entro un paradigma costituzionalmente indefettibile. Difatti, se le altre associazioni non soggiacciono a vincoli organizzativi, i partiti politici sono obbligati ad adottare un paradigma democratico, e in particolare a organizzarsi secondo i principi di trasparenza, organizzazione democratica, gestione democratica e partecipazione<sup>88</sup>. In ogni caso, la «*legalidade*» di siffatto paradigma è

---

<sup>80</sup> Art. 46, cc. 1-2, C.R.P.

<sup>81</sup> Acórdão n. 497/2010, da 3.<sup>a</sup> Secção, de 15 de Dezembro, do Tribunal Constitucional.

<sup>82</sup> Vedi, J.I. Navarro Mendez, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, 1999, 35.

<sup>83</sup> Cfr., A. Garrorena Morales, “*Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos*”. *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, 71 ss.

<sup>84</sup> Si esprime in tal senso, J. Araújo Alves, *Do controlo jurisdiccional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídicoconstitucional português*, cit., 8.

<sup>85</sup> Così come revisionata nel 2005

<sup>86</sup> Art. 10, c. 2, C.R.P.

<sup>87</sup> Art. 51, c. 1, C.R.P.

<sup>88</sup> Art. 51, c. 5, C.R.P.

garantita dal Tribunale costituzionale, chiamato a verificare che ciascun partito sia in *re ipsa* trasparente, democratico e partecipato<sup>89</sup>.

Ebbene, lungi dal porsi in antitesi alla libertà del mandato parlamentare, la costituzionalizzazione della democrazia intrapartitica è funzionale a una selezione ponderata della classe politica, in linea con quello che i partiti hanno storicamente rappresentato per l'ordinamento costituzionale portoghese. D'altronde, se la composizione delle Commissioni, il diritto ai tempi di antenna e i diritti di risposta e di replica sono proporzionali alla rappresentatività parlamentare dei singoli partiti<sup>90</sup>, ben si comprende perché la Carta costituzionale abbia inteso strutturarli in conformità ai principi suddetti. E ben si comprende, parimenti, perché abbia demandato esclusivamente ad essi la presentazione delle candidature<sup>91</sup>. In buona sostanza, dal momento che spazi e tempi politici non sono attribuiti al singolo deputato, ma ai partiti complessivamente intesi, la previsione di adeguati meccanismi di selezione della classe politica garantisce – perlomeno in astratto – che l'occupazione di quegli spazi e di quei tempi sia veicolo delle posizioni e degli indirizzi democraticamente concertati da tutti gli iscritti al partito.

Ma in cosa si concreta, di fatto, il paradigma di democrazia interna che la Costituzione del 1976 impone ai partiti politici? Qual è la declinazione ordinamentale dei principi di trasparenza, organizzazione democratica, gestione democratica e partecipazione? Orbene, la risposta ai quesiti che precedono è tutta nella legge organica n. 2/2003, nota anche come “*Lei dos Partidos Políticos*”.

Senza ombra di dubbio, la declinazione più immediata del principio di trasparenza risiede nella divulgazione delle finalità perseguite<sup>92</sup>. A riguardo, invero, la legge organica stabilisce che i partiti politici rendano pubblici gli statuti, le identità dei membri degli organi, le dichiarazioni relative ai principi e ai programmi, le attività generali svolte a livello nazionale e internazionale<sup>93</sup> nonché la provenienza e l'utilizzo dei rispettivi fondi<sup>94</sup>.

D'altro canto, il principio di democrazia postula un'organizzazione e una gestione democratiche del partito politico<sup>95</sup>, ovvero il riconoscimento e la garanzia di eguali diritti a tutti i soggetti che vi s'iscrivono<sup>96</sup>. Il che, stando alla legge in disamina, si riflette nell'adozione di un'assemblea rappresentativa, di un organo di governo e di un organo di giurisdizione<sup>97</sup>. In particolare, la legge organica n. 2/2003 chiarisce che la democraticità del paradigma partitico risiede nell'elezione democratica di questi organi e

---

<sup>89</sup> Art. 223, c. 2, lett. e), C.R.P.

<sup>90</sup> Art. 40, c. 2, C.R.P.

<sup>91</sup> Art. 151, c. 1, C.R.P.

<sup>92</sup> Art. 6, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>93</sup> Art. 6, c. 2, legge organica n. 2/2003.

<sup>94</sup> Art. 6, c. 4, legge organica n. 2/2003.

<sup>95</sup> Art. 5, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>96</sup> Art. 5, c. 2, legge organica n. 2/2003.

<sup>97</sup> Art. 24, c. 1, legge organica n. 2/2003.



nell'esercizio democratico delle funzioni loro attribuite<sup>98</sup>. Atteso quanto precede, e a una dovuta ricognizione struttural-funzionalistica, l'assemblea rappresentativa è competente ad approvare statuto, dichiarazione dei principi e programma politico nonché a deliberare l'eventuale scioglimento o l'eventuale fusione con altro o altri partiti politici<sup>99</sup>. L'organo di governo, invece, è preposto all'attuazione dei principi e dei programmi approvati dall'assemblea<sup>100</sup>. Quello di giurisdizione, infine, è competente a pronunciarsi sulla legittimità delle deliberazioni degli altri organi del partito<sup>101</sup>. L'assunzione di carica presso i tre organi, benché rinnovabile, non è vitalizia<sup>102</sup> ed è revocabile nell'ipotesi di commissione di reati o nei casi discrezionalmente tipizzati da ciascun partito all'interno del proprio statuto<sup>103</sup>.

In espressa continuità con le statuizioni in argomento, e vestendo di concretezza il principio di partecipazione, la legge organica prescrive che l'elezione degli organi succitati, così come le decisioni da essi adottate, deve garantire una partecipazione diretta, attiva, paritetica e non discriminatoria di tutti gli iscritti, 'sì da tutelare qualsiasi forma di dissenso interno<sup>104</sup>.

Attesa l'indefettibilità costituzionale della democrazia intrapartitica, il Tribunale costituzionale è chiamato a giudicare – nei casi espressamente tipizzati dal legislatore e laddove siano già stati esperiti tutti i rimedi interni – le elezioni e le deliberazioni dell'assemblea rappresentativa, dell'organo di governo e dell'organo di giurisdizione<sup>105</sup>.

A monte, poi, è d'obbligo rappresentare che il riconoscimento di personalità giuridica dei partiti – e, di conseguenza, l'inizio della loro attività politica – esige la registrazione presso un albo appositamente detenuto dal Tribunale costituzionale<sup>106</sup>. La richiesta di registrazione, che soggiace a specifiche modalità di compilazione, deve essere redatta per iscritto e corredata dello statuto, della dichiarazione dei principi, del programma politico, della denominazione, della sigla e del simbolo<sup>107</sup>. Inoltre, deve essere presentata da almeno 7500 firmatari<sup>108</sup>, tutti identificabili attraverso espressa indicazione del nome completo, del numero di carta d'identità e del numero di tessera elettorale<sup>109</sup>. Una volta ricevuta la richiesta, il Tribunale costituzionale è chiamato a verificare che il partito politico sia conforme a

---

<sup>98</sup> Artt. 25 c. 1, 26 c. 1 e 27 c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>99</sup> Art. 25, c. 3, legge organica n. 2/2003.

<sup>100</sup> Art. 26, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>101</sup> Art. 27, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>102</sup> Art. 29, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>103</sup> Art. 31, cc. 1-2, legge organica n. 2/2003.

<sup>104</sup> Art. 28, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>105</sup> Art. 30, c. 2, legge organica n. 2/2003.

<sup>106</sup> Art. 14, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>107</sup> Art. 15, c. 2, legge organica n. 2/2003.

<sup>108</sup> Art. 15, c. 1, legge organica n. 2/2003.

<sup>109</sup> Art. 15, c. 2, legge organica n. 2/2003.

Costituzione<sup>110</sup>. Segnatamente, è tenuto ad attestare che non adotti denominazioni e sigle riferibili a religioni e chiese, che non utilizzi simboli ed emblemi che si confondano con quelli religiosi o nazionali, che non persegua finalità di ambito meramente regionalistico e/o indipendentistico, che sia strutturato in conformità ai principi di trasparenza, di organizzazione democratica, di gestione democratica e di partecipazione di tutti gli iscritti e che i suoi finanziamenti non violino le leggi di settore. Se il partito difetta di uno di tali requisiti, il Tribunale costituzionale ne dichiara l'*ilegalidade* e ne ordina lo scioglimento (avverso la decisione, comunque, è ammesso reclamo dinanzi al *plenum* del Tribunale stesso)<sup>111</sup>. Accanto al controllo di legalità *a priori*, obbligatorio, la Carta costituzionale ne prevede uno d'incostituzionalità *a posteriori*<sup>112</sup>, meramente eventuale, esercitabile laddove il partito, nel corso della propria attività, promuova la violenza, persegua fini contrari alla legge penale, all'ordine pubblico e alla morale, si configuri in termini di associazioni armata, militare, militarizzata o paramilitare, richiami ideologie fasciste o razziste e abbia finalità regionalistiche, separatiste e fondamentaliste (del controllo in parola è direttamente investito il Tribunale costituzionale in sessione plenaria)<sup>113</sup>. Orbene, dotandosi dei controlli succitati, la democrazia portoghese è a buon diritto annoverabile tra le democrazie "protette", ovvero quelle in cui la costituzione e le attività dei partiti politici sono vagliate dai tribunali costituzionali<sup>114</sup>.

A fronte della ricostruzione normativa che precede, e in continuità con le premesse storico-ideologiche rendicontate sopra, è chiaro che i Costituenti lusitani, memori della *vis expansiva* insita nei partiti antisistema, abbiano inteso atteggiare in termini di proporzionalità diretta – se non addirittura in rapporto di causa ed effetto – la democrazia interna ai partiti politici e la democrazia dell'ordinamento *tout court*. Di conseguenza, è al fine di prevenire la (ri)affermazione di forze militari, partiti unici e *leadership* incontrastate che devono essere lette la predisposizione di organi assembleari, esecutivi e

<sup>110</sup> Combinato disposto degli artt. 223 c. 2 lett. e) C.R.P, 51 C.R.P. e 16 c. 2 legge organica n. 2/2003.

<sup>111</sup> Cfr., R. Orrù, *La giurisprudenza del Tribunal Constitucional portoghese nel biennio 1993-94*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 4059 ss.

<sup>112</sup> Vedi, C.A. Gomes, *Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos Artigos 103.º-C, 103.º-D e 103.º-E da LOTC*, in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003.

<sup>113</sup> Combinato disposto degli artt. 223 c. 2 lett. e) C.R.P e 51 C.R.P.

<sup>114</sup> Vedi, M.P. Roque, *O Controlo Jurisdicional da Democraticidade Interna dos Partidos Políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição*, in *Tribunal Constitucional – 35.º Aniversário da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, 2012 292,. A titolo meramente esemplificativo si segnala che «[i]n una decisione del 1994, il Tribuna Constitucional ritenne che, a causa della mancata dimostrazione del carattere violento di un'organizzazione che perseguiva l'ideologia fascista, siffatto tipo di movimento non potesse ricadere nella categoria passibile di dichiarazione di estinzione; stabilì inoltre di non dover dichiarare lo scioglimento nel caso in specie a causa della auto-dissoluzione dell'organizzazione», S. Baladin, *Le "altre" funzioni delle corti costituzionali. Modelli europei e recezioni con particolare riferimento all'Est europeo*, Trieste, 51-52 (nota n. 117).

giurisdizionali intrapartitici, l'elezione democratica dei soggetti che compongono quegli organi, l'adozione del criterio di maggioranza, la designazione concertata delle candidature, la regolamentazione legislativa delle modalità di finanziamento pubblico e privato e la previsione di un controllo eteronomo di costituzionalità e di legalità partitica.

#### 4. A mo' di conclusioni: le conseguenze politico-istituzionali di quarantacinque anni di democrazia intrapartitica

Giunti a questo punto, però, diventa indifferibile rispondere ad alcune domande. La democrazia interna ai partiti politici, così come disciplinata *in books*, è stata anche garantita *in action*?<sup>115</sup> Detto altrimenti: è stato ricomposto l'ontologico *cleavage* tra enunciazione di un principio e inveramento dello stesso? La dimensione teorico/astratta dell'eccedenza assiologica ha ceduto il passo a quella pratico/concreta dell'esperienza? In sintesi: la *formale* costituzionalizzazione della democrazia interna ai partiti politici si è risolta in una *sostanziale* tutela avverso la (ri)affermazione di forze militari, partiti unici e *leadership* personaliste<sup>116</sup>?

La risposta ai quesiti anzidetti non è immediata. Impone, infatti, di fare i conti con altri speculari interrogativi: una formula elettorale proporzionale con liste bloccate e candidature riservate ai soli partiti politici non rischia di ridurre la democrazia a una "questione di partito"? E ancora: il fatto che i deputati perdano il proprio seggio qualora s'iscrivano a un partito diverso da quello con cui si sono presentati alle elezioni non acuisce il rischio di quella "*reductio ad partitum*"? In buona sostanza: la democrazia all'interno dei partiti è il viatico per una democrazia dei partiti o per una loro egemonia?

Anche in ipotesi, è la storia costituzionale del Paese a suggerire all'interprete le risposte più adeguate.

A ben vedere, è dal 1976 che il sistema politico portoghese è sussunto entro un paradigma di multipartitismo polarizzato<sup>117</sup>. Consta, invero, di almeno quattro partiti<sup>118</sup>: due alle estremità e due al centro. Più nel dettaglio, all'estremità sinistra è collocato il *Partido Comunista Portugues* (PCP), cui si è aggiunto, a far data dal 1999, il *Bloco de Esquerda* (BE); all'estremità

<sup>115</sup> Il paradigma dicotomico "*in books/in action*" è mutuata dal celeberrimo R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, n. 44/1910, 12 ss.

<sup>116</sup> Risponde negativamente a quest'ultima domanda, M. Braga Da Cruz, *Sobre o Parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária*, in *Análise Social*, n. 100/1988, 97 ss.

<sup>117</sup> M. Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, Lisbona, 2010, 374-375.

<sup>118</sup> Sulla genesi dell'attuale sistema partitico portoghese, M. Costa Lobo, A. Costa Pinto, P. Magalhães, *As instituições políticas da democracia portuguesa. Ensaio de Homenagem a David. B. Goldey*, in M. Villaverde Cabral, M. Costa Lobo, R. Graça Feijó (eds.), *Portugal uma democracia em construção*, Lisbona, 2009, 141 ss.

opposta, invece, è collocato il *Centro Democrático Social* (CDS). Al centro, e in fisiologica alternanza governativa, sono rinvenibili il *Partido Socialista* (PS), che occupa la posizione di centro-sinistra, e il *Partido Social Democrata* (PSD), che occupa quella di centro-destra.

Così come strutturato, il sistema partitico portoghese si connota per una marcata stabilità<sup>119</sup>. D'altronde, fatta eccezione per gli anni dal 1985 al 1991, che videro l'affermazione del *Partido Renovador Democrático* (PRD), la compagine parlamentare è rimasta sostanzialmente invariata. Sin dalle elezioni del 1976, infatti, i quattro partiti principali conquistano circa il 90% delle preferenze<sup>120</sup>. Tuttavia, in siffatto contesto, l'alternanza al governo tra PS e PSD tende a mantenere bloccata la competizione, assicurando loro il dominio effettivo dell'intero sistema<sup>121</sup>.

Più nel dettaglio<sup>122</sup>, dal 1976 al 1985, anche a causa di una perdurante instabilità economica, si sono alternati al governo nove esecutivi di minoranza o di coalizione, talvolta a composizione PS-PSD (si pensi, ad esempio, al Governo Soares I del 1978 e al Governo Soares III del triennio 1983-1985), talaltra PSD-CDS (come il Sá Carneiro, il Balsemão I e il Balsemão II, succedutisi nel triennio 1980-1982) e altra ancora di nomina presidenziale (i tre avvicendatisi dal 1978 al 1980). Viceversa, dal 1985 al 2015, PS e PSD hanno dato vita ai primi governi di maggioranza, tutti dotati di una certa stabilità. In particolare, dal 1985 al 1995, è stato al governo il PSD (Cavaco Silva I, II e III); dal 1995 al 2002, il PS (Governi Guterres I e II); dal 2002 al 2005, il PSD in coalizione con il CDS (Governi Barroso e Lopes); e dal 2005 al 2011, il PS (Governi Sócrates I e II). Dal 2011, nondimeno, si assiste a un graduale mutamento di scenario. Difatti, guardando alle percentuali di voto registrate dal PS e dal PSD, che sino ad allora si erano attestate su valori medi superiori al 76%, si evince una netta inversione di *trend*, con una perdita complessiva di almeno 10 punti

<sup>119</sup> «[I]l Portogallo presenta oggi un panorama politico accentuatamente stabile, se visto nel contesto europeo. I principali partiti presenti nel parlamento portoghese (Partito Comunista Portoghese, Partito Socialista, Partito Social Democratico, Partito Popolare) sono gli stessi che sono stati protagonisti della fase costituzionale del biennio '74/'76. Stabili sono rimasti, anche, i rapporti di forza. A questi partiti si sono aggiunti, negli anni Ottanta, il partito ecologista Os Verdes (che conta attualmente 2 deputati, eletti in una coalizione elettorale – la CDU – con il Partito Comunista) e, negli anni Novanta, il Bloco de Esquerda, novità più significativa (conta, nell'attuale legislatura, 17 deputati su 230 e appoggia l'attuale governo di minoranza socialista) ma allo stesso tempo erede dei partiti minori della sinistra radicale portoghese, riunitisi in un unico cartello elettorale in occasione delle elezioni politiche del 1999. Novità – ancor più marginale – delle ultime elezioni politiche è stata l'elezione di un deputato del partito animalista PAN», G. Damele, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, cit., 5 (nota n. 20).

<sup>120</sup> A. Freire, *A representação das minorias na democracia portuguesa*, in A. Freire (eds.), *O sistema político português séculos XIX-XXI*, Coimbra, 2013, 243 ss.

<sup>121</sup> Cfr., R. Orrù, *Il Portogallo*, cit., 278.

<sup>122</sup> I dati riportati nel prosieguo sono tratti da A. Freire, *The condition of Portuguese democracy during the Troika's intervention*, in *Atti del convegno "Crisis politics in Southern Europe: challenges to democratic governance"*, 24 aprile 2014, Nicosia, 2014, tabella n. 2.

percentuali (essenzialmente imputabile all'avvento della *Troika*). Ne è conseguito lo speculare avanzamento degli altri partiti politici, che ha condotto, nel 2011, al governo di coalizione PSD-CDS (Governo Passos Coelho) e<sup>123</sup> nel 2015<sup>124</sup> e nel 2019, a un monocolore PS (Governo Costa I e II), con appoggio esterno del BE e della Coligação Democrática Unitária (CDU), una federazione di partiti politici di estrema sinistra che riunisce PCP, Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV) e Movimento Democrático Português<sup>125</sup>.

Ebbene, per quanto rilevante, il calo di voti di PS e PSD non ha alterato il bipolarismo che di fatto domina la scena politica dal 1976<sup>126</sup>. Invero, anche nel 2019, PS e PSD sono risultati i partiti più votati: il primo con il 36,7% di preferenze, il secondo con il 27,9%. Tuttavia, in un quadro di sostanziale continuità con il passato, spiccano i dati relativi alla scarsa affluenza (54,5%)<sup>127</sup>, indicativi, se non altro, di una crescente sfiducia nei confronti dei partiti politici tradizionali e di un'evidente incapacità di mobilitare un elettorato scontento. Infine, è d'obbligo porre l'accento su due aspetti che, perlomeno in astratto, rischiano di minare la tenuta del sistema politico-istituzionale consolidatosi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del 1976. Il primo è l'ingresso in Parlamento di Chega<sup>128</sup>, un'organizzazione di orientamento nazionalista e social-conservatore, riconducibile al novero dei partiti dell'estrema destra europea. Il secondo è la presenza di ben 10 partiti all'interno del Parlamento portoghese – fatto a oggi mai verificatosi.

Pur se con le dovute proporzioni, non ci si può esimere dal rilevare che l'affermazione di partiti di estrema destra, combinata all'aspirazione

<sup>123</sup> I dati relativi alle elezioni del 2015 e del 2019 sono tratti da T.A. Casal Silva, *Senza allarmi e senza (grandi) sorprese. Le elezioni parlamentari portoghesi del 2019*, in *CISE*, 10 ottobre 2019.

<sup>124</sup> G. Vagli, *Portogallo: la formazione del nuovo Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 dicembre 2015.

<sup>125</sup> Cfr., L. Cassetti, A.S. Bruno, *Il Portogallo elegge i rappresentanti al Parlamento europeo: le elezioni del 2019 tra rilancio dell'economia e centralità delle forze di sinistra*, in *Federalismi*, n. 11/2019, 1 ss.

<sup>126</sup> Ampiamente, sul tema della persistenza del bipolarismo portoghese, A. Martins, *The Portuguese Semi-Presidential System*, in *European Constitutional Law Review*, 81 ss.

<sup>127</sup> Cfr., A. Freire, *Sociedade civil, democracia participativa e poder político: o caso do referendo do aborto*, Lisbona, 11 ss.

<sup>128</sup> In data 8 giugno 2020, è stata indirizzata una petizione *online* al Presidente della Repubblica portoghese, Marcelo Rebelo de Sousa, e al Primo Ministro, António Costa, chiedendo l'abolizione del partito per “ideologia fascista”. Di seguito alcuni stralci della richiamata petizione (traduzione di chi scrive): «Il fascismo è un crimine in Portogallo. Tuttavia, al momento attuale, un seguace e un divulgatore di quella stessa ideologia siede all'Assemblea della Repubblica, promuovendo tale ideologia con tecniche di populismo a basso costo. [...] Come è possibile, tenendo conto della legge nell'attuale Costituzione, che il partito Chega e André Ventura siedano all'Assemblea Nazionale? È necessario cambiare, dobbiamo riconoscere che i crimini e gli eventi avversi del passato non devono essere ripetuti nel prossimo o lontano futuro. [...] Il neofascismo, che si è affermato in passato anni in molte parti del mondo, è anche un problema in Portogallo. Un problema che deve essere fermato prima che si sviluppi».

del multipartitismo parlamentare, riporta alla mente esperienze ben note alla storia costituzionale portoghese. Nondimeno, così come congegnato, l'ordinamento lusitano sembra essere perfettamente in grado di reagire a eventuali tensioni, e ciò anche in ragione dell'appartenenza a un contesto politico-istituzionale più ampio come quello dell'Unione europea. Ad ogni buon conto, oggi più che in passato, i partiti politici lusitani sono chiamati a preservare la tenuta democratica del Paese attraverso quei dialoghi *intra moenia* ed *extra moenia* che i Padri costituenti ebbero la lungimiranza di positivizzare, a riprova di quanto la storia costituzionale sia *κτῆμα ἐς αἰεὶ*.

*Fabio Masci*

Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali  
Università degli Studi "G. d'Annunzio", Chieti-Pescara  
[fabio.masci@unich.it](mailto:fabio.masci@unich.it)